

La restitución de la propiedad en Siria después del conflicto

Martin Clutterbuck

Aunque la restitución de la propiedad debería ser el fundamento de cualquier acuerdo posconflicto, en Siria será una tarea compleja. La adhesión a los Principios Pinheiro de la ONU tendrá una importancia vital.

Los retos para establecer los derechos de propiedad en cualquier escenario posconflicto de Siria serán enormes. La dinámica del conflicto, junto al desplazamiento masivo de hasta la mitad de su población, supuso que los sirios se trasladaran a otros lugares y buscaran refugio donde pudieran. Si bien la restitución de la propiedad después del conflicto es un derecho reconocido por el derecho internacional, la incertidumbre que persiste en Siria significa que pocos saben si podrán reclamar sus viviendas y cuándo será posible.

Los procesos de restitución y compensación no solo tendrán que tener en cuenta el complejo y pluralista sistema jurídico que rige el derecho de vivienda, tierra y propiedad en Siria, sino que también deberán abordar la escala masiva de daños, destrucción y desplazamiento. La restitución será aún más difícil debido a la pérdida y los daños sufridos en los registros de propiedad, así como al elevado número de personas desplazadas que vivían en asentamientos informales antes de que empezara el conflicto. Las mujeres se enfrentarán a particulares desafíos para reclamar sus derechos de propiedad y herencia.

Un panorama complejo

Las investigaciones llevadas a cabo con personas desplazadas y refugiadas, tanto dentro como fuera de Siria, presentan un panorama desafiante caracterizado por la pérdida de documentos, la incertidumbre acerca de la titularidad de las propiedades, las transacciones informales y forzadas y unas soluciones basadas en la vivienda provisional¹. Unas 2280 comunidades (57%), de entre las 4006 encuestadas en Siria para el informe Humanitarian Needs Overview² de 2018 sobre el panorama general de las necesidades humanitarias, manifestaron su preocupación por el tema de vivienda, tierra y propiedad. Más del 75% se refirieron a la falta de documentos y a las disputas sobre la titularidad de una propiedad. Entre otros retos mencionados se incluían: la destrucción de las casas, las transacciones ilegales e indocumentadas de

viviendas, tierras y propiedades, las disputas, las propiedades ocupadas ilegalmente por otros y la presencia de restos explosivos de la guerra. Estas cuestiones predominaban especialmente en las zonas no controladas por el Gobierno, donde es imposible o muy difícil el registro de las transacciones inmobiliarias y acceder a los registros públicos gubernamentales.

Para la planificación de los futuros procesos de restitución es fundamental entender cómo se gestionaban los derechos de vivienda, tierra y propiedad antes del conflicto. El derecho de propiedad sirio está muy influenciado por el sistema otomano de administración de tierras y existen muchos derechos informales de uso de tierras, basados en prácticas históricas, diferentes en cada localidad. El sistema de tenencia subyacente se rige por una serie de regímenes estatutarios, consuetudinarios, islámicos e informales. Los datos gubernamentales indican que hasta el 50% de las tierras en Siria no estaban oficialmente registradas antes del comienzo del conflicto. Según datos del Banco Mundial, antes del conflicto más de la mitad, de los 22,5 millones de habitantes del país, residía en zonas urbanas o periurbanas y aproximadamente un tercio de la población urbana vivía en asentamientos informales; asentamientos donde se empleaban documentos alternativos, como contratos de compraventa, documentos notariales e incluso facturas y contratos de suministros públicos, para demostrar la titularidad en ausencia de una escritura de propiedad (*tabou*).

El conflicto ha exacerbado masivamente estos problemas preexistentes. El informe Whole of Syria Protection Needs Overview³ de 2018, sobre el panorama general de las necesidades humanitarias, encontraba que el 60% de las comunidades evaluadas habían señalado que sus propiedades habían sido ocupadas ilegalmente por otros. El 56% denunciaron el saqueo de propiedades privadas. La mayoría de los refugiados encuestados aseguraron que ya no tenían documentación de sus propiedades, principalmente porque se había destruido,

febrero 2018

www.fmreview.org/es/siria2018

perdido, abandonado o confiscado. De los que sí tenían documentos de propiedad, más de la mitad señalaron que los *tabous* no se había expedido a su nombre sino, por lo general, a nombre de otros hombres mayores de la familia⁴. Probablemente, para las personas que cuentan con documentos oficiales para justificar su titularidad sobre una propiedad la realidad sea igual de compleja dado que, a menudo, los miembros de una misma familia comparten la titularidad de una propiedad, prevalece el uso de documentos alternativos y hay un sinnúmero de complejidades para interpretar las leyes relativas a vivienda, tierra y propiedad en Siria. Es poco probable que las mujeres dispongan de documentos de propiedad expedidos a su nombre, especialmente en las zonas rurales de Siria. También ha proliferado la falsificación de documentos de propiedad, especialmente en zonas no controladas por el Gobierno. Aunque los tribunales islámicos se ocupan de resolver ciertas cuestiones de vivienda, tierra y propiedad en toda Siria, quienes trabajan en las zonas controladas por la oposición carecen de autorización oficial para ello, lo que ha dado lugar a prácticas y decisiones contradictorias y confusas⁵. Ante este complejo panorama, ¿qué se puede hacer?

Una hoja de ruta para la restitución

La restitución como concepto jurídico es considerada, desde hace más de un siglo en muchas jurisdicciones, como el principal remedio para las violaciones de obligaciones legales. Las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (ONU) también han reafirmado el derecho de todos los refugiados y desplazados internos a regresar libremente a sus países o lugares

de origen y a la restitución de cualquier vivienda o propiedad de la que hubieran sido privados o a ser indemnizados cuando estas no les puedan ser restituidas.

Los Principios de la ONU sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de los Refugiados y las Personas Desplazadas (Principios Pinheiro)⁶ ofrecen todo un conjunto de normas internacionales para la restitución de la vivienda, tierra y propiedad, incluyendo formas específicas de apoyar las peticiones de restitución de las mujeres que deberían utilizarse como normas de referencia. Estos principios exigen a los Estados que establezcan los procedimientos, instituciones y mecanismos equitativos, oportunos, independientes, transparentes y no discriminatorios para abordar y ejecutar las peticiones de restitución de vivienda, tierra y propiedad. Estos procesos deben estar accesibles para las personas desplazadas y, sobre todo, deben ser ejecutados y aplicados efectivamente en la práctica.

Es probable que el futuro retorno de los desplazados internos y refugiados a sus comunidades de origen en Siria dé lugar a un gran número de reclamaciones concurrentes sobre el uso y la ocupación de tierras y propiedades por parte de sus propietarios originales, de los ocupantes secundarios y de ocupantes ilegales. En el transcurso del conflicto se han seguido realizando transacciones de bienes, a menudo en forma de contratos privados o acuerdos entre particulares, que no se inscriben en los registros oficiales. Muchos han vendido sus propiedades por culpa de presiones financieras. Además, se han producido desalojos forzosos, expropiaciones y transacciones inmobiliarias bajo coacción. Las disputas por la ocupación secundaria y por las



Destrucción en el barrio de Al Arbeen, centro de Dara, 2017.

tierras y propiedades son ya comunes por todo el país. Las autoridades *de facto* de las zonas no controladas por el Gobierno han decidido mediar o negociar en disputas de propiedad.

La tendencia generalizada en Siria a tener documentos de vivienda, tierra y propiedad a nombre de otra persona (normalmente un hombre mayor de la familia) también sugiere que para aquellas personas que intenten recuperar el acceso a sus viviendas, tierras y propiedades y no puedan aportar otras pruebas que demuestren su titularidad o su relación familiar con la persona que consta en el documento surgirán retos a gran escala. El fallecimiento de miles de propietarios durante el conflicto pone de manifiesto la necesidad de unos procedimientos para heredar que sean accesibles y efectivos. El restablecimiento de los registros catastrales ha de ser una prioridad, al igual que fomentar la capacidad para lidiar de manera flexible y justa con los numerosos y a menudo arraigados acuerdos informales de tenencia que existían antes del conflicto. También habrá que establecer procedimientos para evaluar las numerosas transacciones informales de propiedad que se han llevado a cabo en las zonas no controladas por el Gobierno, así como las decisiones adoptadas por las autoridades *de facto* y los tribunales islámicos.

Las mujeres serán más propensas a tener problemas específicos para hacer valer sus derechos de propiedad. En Siria, como en muchos otros países, las leyes, normas y prácticas en materia de propiedad, herencia y decisión favorecen a los hombres. Por ejemplo, la personalidad jurídica de una mujer que conste en el registro civil sirio, tanto antes del conflicto como en la actualidad, estará vinculada a la de su marido o padre y las mujeres, a menudo, renuncian a sus derechos de sucesión en favor de algún hombre de la familia. Entre otros obstáculos adicionales se incluye el hecho de que los contratos matrimoniales que establecen los bienes que se debe quedar la mujer en caso de fallecimiento o divorcio del marido no suelen incluir los adquiridos durante el matrimonio. Cualquier sistema de restitución de la propiedad después de un conflicto debería facilitar un reconocimiento igualitario de los derechos de propiedad de la mujer y trabajar para corregir estas desigualdades históricas.

Se ha creado un corpus de conocimientos a partir de los procesos de restitución de bienes y de reparación seguidos en otras situaciones posconflicto, sobre todo en las de los Balcanes (Bosnia, Kosovo), Europa del Este tras la caída

del comunismo, Irak y Colombia. Muchas de las valiosas lecciones aprendidas en estos contextos pueden ser relevantes para el sirio, a saber, los procesos de restitución de la propiedad deben ser de fácil acceso, expeditivos, independientes, transparentes y basarse en criterios claros, justos y no discriminatorios, asimismo, han de contemplar el derecho de apelación contra las sentencias negativas, así como ajustarse a las normativas internacionales y al derecho nacional. Todo proceso judicial o catastral que confirme la titularidad de una propiedad debe ser lo suficientemente sólido como para hacer frente al enorme volumen de casos y a la complejidad de los problemas. También resulta de vital importancia la realización de una campaña de sensibilización pública sobre cualquier proceso de restitución de bienes, campaña que deberá extenderse más allá del país en cuestión y difundirse en los países vecinos de acogida y, de hecho, en todos los países en los que puedan estar viviendo refugiados del conflicto. Los procesos incapaces de contrarrestar los cambios étnicos y demográficos en la titularidad y el uso de la propiedad que tuvieron lugar durante el conflicto (y que a menudo fueron una de sus causas) han demostrado ser deficientes, así como los procesos en los que la ejecución de las sentencias fue limitada sobre el terreno resultaron ineficaces.

La instauración de mecanismos de disputas de tierras y propiedad justos, eficaces y receptivos, con poder para resolver reclamaciones concurrentes y validar transacciones, ya sea a través de los tribunales, de organismos administrativos u otros mecanismos de restitución de bienes, será clave para garantizar la seguridad de la tenencia y evitar nuevos conflictos. Cualquiera que sea el foro elegido, factores como la equidad, la imparcialidad y el rigor a la hora de sopesar las reclamaciones concurrentes serán fundamentales para la credibilidad de los resultados.

Martin Clutterbuck martin.clutterbuck@nrc.no
Asesor Regional de Información, Asesoramiento y Asistencia Legal, Oficina Regional del Oriente Medio del Consejo Noruego para los Refugiados www.nrc.no

1. Investigación del Consejo Noruego para los Refugiados.
2. <http://bit.ly/HNO-Syria-2018>
3. <http://bit.ly/PNO-Syria-2018>
4. NRC (2017) *Reflection on future challenges to Housing, Land and Property restitution for Syrian refugees* <http://bit.ly/NRC-HLP-Syria-2017>
5. NRC y ACNUR (2017) *Displacement, housing, land and property and access to civil documentation in the north west and in the south of the Syrian Arab Republic*. <http://bit.ly/NRC-HCR-HLP-Syria-2017>
6. <http://bit.ly/Pinheiro-Principles>